

Брюксел, 15.9.2017 г.
COM(2017) 497 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

**Годишен доклад до органа по освобождаване от отговорност във връзка с
изпълнението на бюджета относно вътрешните одити, извършени през 2016 г.
(член 99, параграф 5 от Финансовия регламент)**

{SWD(2017) 306 final}

1. Въведение	2
2. Мисия на IAS: независимост, обективност и отчетност Цели и обхват на доклада.....	3
3. Преглед на извършените одити	4
3.1. Изпълнение на плана за одит за 2016 г.	4
3.2. Статистически данни относно препоръките на IAS	5
4. Обобщение на одитната дейност.....	8
4.1. Закljučения относно одитите на изпълнението.....	8
4.1.1. Изпълнение от страна на генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията: хоризонтални процеси	9
4.1.2. Резултати от изпълнението на бюджетните кредити за оперативни и за административни разходи	14
4.2. Ограничени заключения на IAS относно състоянието на вътрешния контрол във всяка генерална дирекция	16
4.3. Общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията ..	17
5. Консултации с органа на Комисията за разглеждане на финансови нередности	18
6. Закljučения	18
7. Списък на съкращенията	20

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно изискването в член 99, параграф 5 от Финансовия регламент настоящият доклад има за цел да информира Европейския парламент и Съвета за работата на Службата за вътрешен одит (Internal Audit Service — IAS) на Комисията. Той се основава на доклада, изготвен от вътрешния одитор на Комисията съгласно член 99, параграф 3 от Регламента, относно изготвените през 2016 г.¹ доклади за одит и консултации на IAS за генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията². В съответствие с правното си основание настоящият доклад съдържа обобщение на броя и вида на извършените вътрешни одити, отправените препоръки и действията, предприети по тях.

¹ Докладите за одит, изготвени през периода 1 февруари 2016 г. — 31 януари 2017 г., са включени в настоящия доклад.

² Докладът не обхваща децентрализираните европейски агенции, Европейската служба за външна дейност и други органи, одитирани от IAS, които получават отделни годишни доклади.

2. Мисия на IAS: НЕЗАВИСИМОСТ, ОБЕКТИВНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ЦЕЛИ И ОБХВАТ НА ДОКЛАДА

Мисията на Службата за вътрешен одит е да се предоставят на Комисията независими и обективни услуги за предоставяне на увереност и на консултации, чието предназначение е да се добави стойност и да се подобри работата на Комисията. IAS помага на Комисията да постига целите си чрез внасяне на систематичен и дисциплиниран подход, за да се извърши оценка и да се отправят препоръки за подобряване на ефективността на управлението на риска, контрола и процесите на управление. Задачите на IAS включват извършване на оценка и отправяне на подходящи препоръки за подобряване на процеса на управление за постигането на следните цели: насърчаване на подходящо етично поведение и ценности в рамките на организацията, гарантиране на ефективно управление на изпълнението на организационно ниво и отчетност и съобщаване по ефективен начин на съответните отдели в организацията на информация относно риска и контрола. По този начин IAS насърчава култура на ефективно и ефикасно управление в рамките на Комисията и нейните служби. Независимостта на IAS е залегнала във Финансовия регламент³ и в приетия от Комисията устав за мисията на IAS⁴. IAS се отчита за всички свои одити пред Комитета за контрол на одитите (ККО). Комитетът за контрол на одитите подпомага работата на колегиума на членовете на Комисията, като гарантира, че дейността на IAS и на Европейската сметна палата (ЕСП) се взема надлежно предвид от службите на Комисията и води до подходящи последващи действия.

IAS осъществява дейността си в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент, Международните стандарти за професионалната практика по вътрешен одит и Етичния кодекс на Института на вътрешните одитори.

IAS не одитира системите на държавите членки за контрол на средствата на Комисията. Такива одити, които стигат до равнището на отделните бенефициери, се извършват от вътрешните одитори на държавите членки, от националните органи за одит, от други генерални дирекции на Комисията и от ЕСП. IAS одитира обаче предприятиите от службите на Комисията мерки за надзор и одитиране на органите в държавите членки и на други органи, които отговарят за разпределянето на средства от ЕС, като например Организацията на обединените нации. Съгласно предвиденото във Финансовия регламент IAS може да извършва тези дейности на място, включително в държавите членки.

³ Член 100 от Финансовия регламент.

⁴ С(2015)2541 (20 април 2015 г.), Съобщение до Комисията, Устав за мисията на Службата за вътрешен одит на Европейската Комисия. Уставът за мисията беше актуализиран през 2017 г., реф. номер С(2017)4435 final от 30 юни 2017 г., за да се приведе в съответствие с промените, внесени в международните стандарти от Института на вътрешните одитори (IIA).

3. ПРЕГЛЕД НА ИЗВЪРШЕНИТЕ ОДИТИ

3.1. Изпълнение на плана за одит за 2016 г.

До крайната дата 31 януари 2017 г. изпълнението на актуализирания план за одит за 2016 г. постигна своята цел от 100 % от планираните ангажименти за одити в генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията⁵.

Бяха приключени 154 ангажимента (включително одити, последващи действия, прегледи и един ангажимент за консултации) със следната разбивка:

	2016 г.		2015 г.		2014 г.	
	Ангажимент и	Доклади	Ангажимент и	Доклади	Ангажимент и	Доклади
Одит	52	60	38	52 ⁶	25 ⁷	31
Последващи действия	95	- ⁸	96	-	53	-
(Ограничен) преглед	6	6	2	2	5	5
Писмо до ръководството	0	1	1	1	1	1
Оценка на риска в областта на ИТ	0	0	0	0	1	1
Оценка на риска на ОЗОС	0	0	1	1	0	0
Консултации	1	1	1	1	0	0
Общо	154	68	139	57	85	38

Първоначалният план за 2016 г. съдържаеше 67 ангажимента за одит и ограничени прегледи, които по план трябваше да бъдат приключени до крайната дата 31 януари 2017 г., и 34 одита, които по план трябваше да бъдат започнати преди тази крайна дата и да бъдат приключени през 2017 г. Планът

⁵ В работния документ на службите на Комисията е направен преглед на всички приключени ангажименти за одити и за последващи одити.

⁶ Извършването на някои одити, по-специално одити на няколко ГД, може да доведе до изготвянето на повече от един одитен доклад.

⁷ „Анализ на пропуските в новото законодателство/разработването на периода на програмиране 2014—2020 г. за европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове), втора фаза“, насочен към ГД „Регионална и селищна политика“ (ГД REGIO) и ГД „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“ (ГД EMPL), се счита за два ангажимента.

⁸ От съображения за ефикасност препоръките от одита могат да бъдат приключвани, без систематично да се изготвя официален доклад или заключителна бележка след всеки последващ ангажимент. Поради това в таблицата не са показани цифри за броя на докладите.

беше актуализиран в средата на годината. Както първоначалният, така и актуализираният план трябваше да бъдат разгледани от Комитета за контрол на одитите.

В съответствие със своя устав и с международните стандарти и за да осигури ефикасно и ефективно изпълнение на плана за одит, IAS планира одитната си дейност въз основа на оценка на риска и анализ на възможностите. След това изпълнението редовно се наблюдава и при необходимост се правят корекции.

3.2. Статистически данни относно препоръките на IAS

През 2016 г. броят на отправените от IAS препоръки (включително процентът на приемането им) беше, както следва:

	Нови препоръки	Приети препоръки ⁹		Неприети препоръки	
Приоритет			%		%
Критични	0	0	100 %	0	Неприложимо
Много важни	119	119	100 %	0 ¹⁰	0 %

⁹ През 2016 г. бяха частично приети пет препоръки:

- една препоръка относно рамката за изпълнението на ГД „Мобилност и транспорт“ (ГД MOVE), оценена като много важна и отправена към DG MOVE при одита на определянето на целите и измерването на изпълнението. ГД MOVE обаче прие напълно препоръката след крайната дата на доклада;
- една препоръка относно наблюдението и докладването на резултатите от работата на ГД „Международно сътрудничество и развитие“ (ГД DEVCO), оценена като много важна, и две препоръки, оценени като важни, относно използването на организационни показатели и въвеждането на допълнителни показатели за измерване на вътрешните аспекти на изпълнението, отправени към ГД DEVCO при одита на системата за управление на изпълнението. ГД DEVCO обаче прие напълно трите препоръки след крайната дата на доклада;
- една препоръка относно методиката за изчисляване на информацията за процента на грешки, докладвана от националните одитни органи на държавите бенефициери за непряко управление от държави бенефициери в рамките на инструмента за предприєдинителна помощ, оценена като много важна и отправена към ГД „Политика за съседство и преговори за разширяване“ (ГД NEAR) при ограничения преглед относно методиката за изчисляване на остатъчния процент на грешки и изчислението за 2015 отчетна година. Тази препоръка не беше изпълнена в окончателния годишен отчет за дейността на ГД NEAR за 2015 г. ГД NEAR промени методиката си и изпълни препоръката през 2016 г.

По правило IAS предлага одитите, при които препоръките са (частично) отхвърлени, за обсъждане пред Комитета за контрол на одитите. Това може да доведе до това генералните дирекции да променят позицията си.

¹⁰ В сравнение с данните, представени на страница 6 (т.е. 118 много важни препоръки, приети от генералните дирекции през 2016 г.), броят 119 много важни препоръки се различава леко, тъй като една препоръка за качеството на целите и показателите в стратегическия и управленски план за 2016 г., оценена като много важна и отправена към ГД MOVE при одита на определянето на целите и измерването на изпълнението, първоначално беше отхвърлена от ГД MOVE. След представянето на окончателния одитен доклад ГД MOVE реши да приеме напълно всички препоръки, включени в окончателния одитен доклад.

Важни	138	138	100 %	0	Неприложимо
Желателни	1	1	100 %	0	Неприложимо
Общо	258	258	100 %	0	Неприложимо

За всички приети препоръки одитираните субекти изготвиха планове за действие, които бяха представени на IAS и които IAS оцени като задоволителни.

Според оценката на одитираните субекти¹¹ към 31 януари 2017 г. изпълнението на приетите препоръки, отправени през периода 2012—2016 г., е представено в следната таблица. Препоръките, които са изпълнени след крайната дата 31 януари 2017 г., не са взети предвид.

Година	Приоритет	Общо	Изпълнени		В процес на изпълнение (просрочени в брой месеци)					
			#	%	#	%	Без закъснение	0—6	6—12	12+
2012 г.	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	68	68	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Важни	123	118	96 %	5	4 %	0	1	0	4
	Желателни	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2012 г.	191	186	97 %	5	3 %	0	1	0	4
2013 г.	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	45	42	93 %	3	7 %	1	1	0	1
	Важни	75	64	85 %	11	15 %	1	0	1	9
	Желателни	7	7	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2013 г.	127	113	89 %	14	11 %	2	1	1	10
2014 г.	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	40	38	95 %	2	5 %	0	0	0	2
	Важни	78	65	83 %	13	17 %	1	2	1	9
	Желателни	7	7	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Общо за 2014 г.	125	110	88 %	15	12 %	1	2	1	11
Прехвърлени преп.	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	252	239	95 %	13	5 %	0	1	3	9
	Важни	593	551	93 %	42	7 %	1	1	1	39
	Желателни	63	63	100 %	0	0 %	0	0	0	0

¹¹ Тази таблица показва последната оценка на препоръките. Данните може да се различават от оценката в първоначалния доклад, ако предприетите впоследствие от одитираните субекти действия са счетени от IAS за достатъчни за частично намаляване на установените рискове и следователно за понижаване на значимостта на препоръката.

орък и, отпр авен и от струк турит е за вътр ешен одит	Общо за структурите за вътрешен одит	908	853	94 %	55	6 %	1	2	4	48
2015 г.	Критични	1	1	100 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	69	32	46 %	37	54 %	15	19	2	1
	Важни	129	78	60 %	51	40 %	20	17	12	2
	Желателни	18	17	94 %	1	6 %	1	0	0	0
	Общо за 2015 г.	217	128	59 %	89	41 %	36	36	14	3
2016 г.	Критични	0	0	0 %	0	0 %	0	0	0	0
	Много важни	118	3	3 %	115	97 %	108	7	0	0
	Важни	138	19	14 %	119	86 %	109	9	1	0
	Желателни	1	0	0 %	1	100 %	1	0	0	0
	Общо за 2016 г.	257	22	9 %	235	91 %	218	16	1	0
Общо за 2012—2016 г.		1825	1412	77 %	413	23 %	258	58	21	76
От тях „критични“ или „много важни“		593	423	71 %	170	29 %	124	28	5	13

Одитираните субекти считат за изпълнени общо 1 412, или 77 % от общия брой приети препоръки, отправени през периода 2012—2016 г., а 413 препоръки (или 23 %) са в процес на изпълнение. От тези 413 препоръки в процес на изпълнение нито една не е оценена като критична, а 170 препоръки (или 29 % от общия брой приети критични или много важни препоръки) са оценени като много важни.

От 413-те препоръки в процес на изпълнение са просрочени 155, което представлява 8,5 % от общия брой приети препоръки, от които 18 много важни препоръки са значително просрочени (с над 6 месеца в сравнение с първоначалния срок). Като цяло това представлява едва 0,99 % от общия брой приети препоръки за периода 2012—2016 г.

Общият брой препоръки, отправени през периода 2012—2016 г., за които е извършен последващ одит, възлиза на 1 314 в сравнение с 1 412, докладвани от одитираните субекти като готови за преглед.

IAS е приключила 1 246 (95 %) от общия брой препоръки, по които са предприети последващи действия през този период. Това означава, че средно според оценката на IAS 5 % от препоръките все още не могат да се считат за ефективно изпълнени, поради което не са приключени след извършването на последващия одит.

Като цяло IAS счита, че състоянието от гледна точка на изпълнението на препоръките от одити е задоволително и съпоставимо с предходни отчетни периоди. IAS посочва, че службите на Комисията се стараят да изпълнят много важните препоръки и по този начин да намалят установените рискове. Независимо от това и въпреки че няма повтарящи се неразрешени въпроси или засегнати конкретни служби, трябва да се обърне внимание на отделните препоръки, оценени като много важни, които са значително просрочени, т.е. с над шест месеца. Изготвен бе специален доклад, който бе изпратен на Комитета за контрол на одитите, като обобщение на този доклад е представено в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад.

4. ОБОБЩЕНИЕ НА ОДИТНАТА ДЕЙНОСТ

4.1. Заключение относно одитите на изпълнението

През 2016 г. IAS продължи да извършва одити на изпълнението¹² и одити, които включват важни елементи на изпълнението (всеобхватни одити), като част от своя стратегически план за одит за периода 2016—2018 г. в отговор на преминаването на Комисията към култура, основана на изпълнението, и на поставянето на по-голям акцент върху съотношението качество/цена.

В съответствие със своята методика и най-добра практика IAS разглежда изпълнението косвено, т.е. от гледна точка на това дали и как ръководството е създадо системи за контрол, които имат за цел да оценяват и да осигуряват увереност за изпълнението (ефикасността и ефективността) на дейностите. С този подход IAS се стреми да гарантира, на първо място, че генералните дирекции и службите са създали подходящи рамки за изпълнението и инструменти за измерване на изпълнението, ключови показатели, както и системи за наблюдение. Това се дължи отчасти на факта, че в голям брой правни основания се поставят цели с по-голям обхват от това, което Комисията може да постигне сама. Това означава, че трябва да се създадат специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове (SMART) цели и показатели първо на равнището на Комисията, за да може, доколкото е възможно, да се отдели специфичният принос на Комисията от приноса на други основни ключови участници, допринасящи за изпълнението и постигането на целите на фондовете на ЕС (държави членки, региони, трети държави, международни организации и т.н.).

В точките по-долу се посочват заключенията на IAS относно различите аспекти на изпълнението от извършените от нея одити през 2016 г.

¹² IAS извърши общо 43 одита на изпълнението и всеобхватни одита. За повече подробности вж. работния документ на службите на Комисията.

4.1.1. *Изпълнение от страна на генералните дирекции, службите и изпълнителните агенции на Комисията: хоризонтални процеси*

4.1.1.1. Управление на изпълнението

Генералните дирекции и службите изпитват нарастващ натиск върху финансовите и човешките ресурси, като същевременно трябва да покажат, че могат да изпълняват поставените им цели и да постигат добро съотношение качество/цена. В политически контекст, при който се поставя силен акцент върху изпълнението, е от съществено значение генералните дирекции по подходящ начин да определят, управляват и наблюдават специфичните цели, които са под техния контрол и могат да бъдат постигнати чрез резултатите и действията им, както и да докладват за тези цели по подходящ начин. Няколко одита на IAS бяха съсредоточени върху управлението и измерването на изпълнението. Те показаха, че все още са необходими значителни подобрения за повишаване на зрелостта на механизмите за управление и измерване на изпълнението на генералните дирекции. Това потвърждава заключението от миналата година, в което бе подчертана необходимостта да се предприемат по-нататъшни мерки както на институционално равнище, така и на равнището на генералните дирекции за подобряване на качеството на целите и на показателите. През 2016 г. Европейската сметна палата също подчерта в своя годишен доклад и в специалните си доклади¹³ недостатъци в управлението и измерването на изпълнението. IAS формулира препоръки в тази област в продължение на много години. През годините беше постигнат важен напредък например с редица нови инициативи на институционално равнище. IAS продължава обаче да открива съществени слабости и големи рискове, което показва, че въпреки положените усилия, за изграждането на ефективна култура и нагласи за изпълнение, както и за въвеждането на ефикасно и ефективно управление на изпълнението навсякъде в организацията е необходимо време.

Общата рамка за мониторинг и оценка е един от ключовите елементи на измерването на изпълнението на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ (ГД AGRI) за общата селскостопанска политика. Установени бяха значителни слабости при определянето на целите, при използвания набор от показатели и при събирането на данни, които могат да влошат способността на ГД AGRI да наблюдава и оценява изпълнението на общата селскостопанска политика за периода 2014—2020 г., както и да докладва за него.

Генерална дирекция „Вътрешен пазар, промишленост, предприемачество и МСП“ (ГД GROW) е приложила различни инструменти за управление на

¹³ Примери: Годишен доклад на Сметната палата относно изпълнението на бюджета за 2015 финансова година, глава 3 — „Постигане на резултати със средствата от бюджета на ЕС“; Специален доклад № 1/2016: „Добре планирана и основана на надеждни данни ли е системата на Комисията за измерване на резултатите по отношение на доходите на земеделските стопани?“ Специален доклад № 16/2016: „Цели на ЕС в областта на образованието — програмите са съгласувани, но съществуват недостатъци при оценката на изпълнението“.

изпълнението, за да следи основните си области на интервенция и да направлява оперативното изпълнение, но рамката за управление на изпълнението трябва да бъде допълнително подобрена, за да показва как краткосрочните действия на генералната дирекция допринасят ефективно за постигането на нейните стратегически цели и съответно на приоритетите на Комисията на високо равнище. По-специално в различни документи за стратегическо планиране и програмиране липсва описание на цялостната стратегическа визия и невинаги е налице или не е последователно представена достатъчно информация за изпълнението.

При ГД MOVE се наблюдават сходни слабости в рамката за управление на изпълнението на генералната дирекция. Генералната дирекция няма цялостна стратегическа визия, описваща как ГД организира интервенциите си и как краткосрочните резултати ще доведат до средносрочни и дългосрочни резултати и въздействия и ще допринесат за постигането на нейните стратегически цели. Освен това не съществува централизиран подход за наблюдение и докладване на по-дългосрочните постижения в областта на политиката, а специфичните цели на ГД MOVE не са достатъчно специфични и целесъобразни. Не съществуваше официален процес за изготвяне на отчетите за програмите по Механизма за свързване на Европа (МСЕ) и липсваха вътрешни насоки за определяне на задачите, които трябва да бъдат изпълнявани, на отговорностите и ролите на всеки отдел, на графика и работния процес, на показателите заедно с източника на информация, на методиката за изчисляване на показателите и на отговорния отдел.

ГД DEVCO е разработила редица инструменти за управление на изпълнението, които ѝ позволяват да направлява оперативното изпълнение както в централата, така и в делегациите на ЕС. Въпреки това, за да се повиши ефективността на системата за управление на изпълнението на ГД DEVCO, имаща за цел да се планира и наблюдава постигането на целите на генералната дирекция и да се докладва за него, тази система трябва да бъде значително подобрена. Не е налице систематично наблюдение на отбелязания напредък по постигането на задачите и целите, заложи в плана за управление, и повечето делегации на ЕС, включени в извадката, не наблюдават постигането на целите, заложи в техните планове за управление. Освен това няма централни насоки за наблюдението на целите и задачите, заложи в документите за действие¹⁴, а резултатите от проектите, принадлежащи към един и същ документ за действие, не се консолидират, за да се предостави информация за постигането на общите цели. Що се отнася до докладването, видът на информацията за изпълнението на ГД DEVCO, предоставяна от различните доклади, свързани със стратегическото планиране и програмиране, е ограничен и не дава реална оценка на това дали целите са постигнати. На равнище програми няма годишно докладване на

¹⁴ В документите за действие се посочват целите, които трябва да бъдат преследвани, областите на интервенция и описанието на дейностите, които трябва да бъдат осъществени, очакваните резултати, логиката на интервенцията (включително логическата рамка), показателите и техните целеви стойности.

отбелязания напредък по постигането на целите, заложи в документите за програмиране, което консолидира резултатите, измерени на равнището на проектите. Вътрешният одитор отчете усилията, положени от генералната дирекция за по-нататъшно допълване на нейните инструменти за управление на изпълнението с инициативи за докладване, ориентирани към резултатите.

Одит в ГД „Образование, младеж, спорт и култура“ (ГД ЕАС) доведе до положително заключение и показа, че е възможно да се въведе ефективна рамка за управление на изпълнението въпреки факта, че генералната дирекция е изправена пред най-различни дейности в областта на политиката и най-различни разходни програми.

4.1.1.2. Управление на риска

Управлението на риска е непрекъсната дейност. По принцип ръководството извършва всяка година оценка на риска в контекста на дейностите по стратегическо планиране и програмиране. При одит в ГД NEAR на управлението на риска бяха установени съществени недостатъци при разработването и прилагането на този процес, които оказват влияние върху цялостната му ефективност. В отговор на тези констатации ГД NEAR въведе план за действие за отстраняване на съществените слабости.

4.1.1.3. Управление на човешките ресурси

В областта на човешките ресурси IAS направи оценка за няколко генерални дирекции и изпълнителни агенции на това дали са разработили и приложили ефективни стратегии в областта на човешките ресурси, за да се справят с предизвикателствата вследствие на новите приоритети, промените в личния състав и реорганизациите. Като цяло заключенията от одитите са, че генералните дирекции и изпълнителните агенции са предприели подходящи мерки за справяне с предизвикателствата, свързани с човешките ресурси, пред които се изправят. Независимо от това, в ГД „Околна среда“ (ГД ENV) са възможни подобрения, тъй като тази генерална дирекция в момента не е в състояние ефективно да наблюдава и сравнява работното натоварване в рамките на ГД. В Изпълнителната агенция за научни изследвания (REA) одитът разкри съществени слабости в процеса на подбор на договорно наети служители, т.е. при проверките за допустимост и прилагането на критериите за подбор, както и при пълнотата на досиетата за подбор и при насоките, предоставяни на членовете на комисията за подбор и на наблюдателите.

4.1.1.4. Управление в областта на информационните технологии

В областта на информационните технологии няколко одита на ИТ потвърдиха, че има възможност за подобряване на ефективността на различни аспекти на операциите в областта на ИТ.

ГД GROW трябва да отстрани съществени слабости, свързани с управлението на ИТ и управлението на портфейла на генералната дирекция, за да се гарантира, че тя може да осъществи успешно организационно преобразуване и че дейностите и информационните технологии са напълно съгласувани. Наблюдават се слабости в стратегията за ИТ и при обвързването на целите с ключовите показатели за ефективност, при управлението на риска в областта

на ИТ, при информирането за ключовите софтуерни разработки, при оценката на разходите и ползите от ИТ и при управлението на портфейла на ИТ и на програмите като цяло.

В Съвместния изследователски център (JRC), въпреки някои съществуващи добри практики, IAS установи съществени слабости в областта на сигурността на ИТ, вследствие на което тя стигна до заключението, че въведените мерки за контрол не осигуряват достатъчна увереност, че рискът, свързан със сигурността на ИТ, се намалява в достатъчна степен. Налице е недостатъчен управленски надзор на сигурността на ИТ, Съвместният изследователски център не определя изисквания за сигурност при проектирането на ИТ системи, прегледи на сигурността на ИТ не се извършват за всички системи и инвентаризационните проверки на ИТ системите от гледна точка на сигурността са непълни.

При ГД „Бюджет“ (ГД BUDG) бяха установени значителни слабости в ефективността на предприетите мерки за справяне с ръчните намеси в счетоводната отчетност на базата на текущо начисляване (ABAC). IAS констатира широко използване на ръчните намеси в производствената среда, съчетани със сравнително голям брой привилегировани потребители, на които е възложено да работят с вътрешния персонал и външни консултанти и които имат неограничен достъп и права да извършват промени в производствената среда, както и слабости в мерките за контрол върху профилите на привилегированите потребители и в мерките за превантивен контрол, които не са компенсирани в достатъчна степен от адекватни проверки за откриване.

Службата за публикации (ОР) зависи в голяма степен от информационните технологии за основните си бизнес процеси, поради което е въвела редица мерки за контрол, за да осигури непрекъснатост на дейността в тази област. Въпреки това IAS установи недостатъци във физическата сигурност на резервния център за данни, неизпълнени цели по отношение на времето за възстановяване на основни бизнес процеси, както и анализ на въздействието върху дейността, който дава непълна картина и заблуждаващи резултати.

При одита на проекта за електронен обмен на информация за социалната сигурност в ГДEMPL бяха констатирани редица рискове, свързани с ефективното изпълнение на проект в областта на ИТ. IAS стигна до заключението, че въведените мерки за контрол не осигуряват достатъчна увереност, че оставащите големи рискове, свързани с такъв чувствителен и сложен проект, са намалени в пълна степен. По-специално за постигането на първия основен резултат (готова за производство версия) е необходим неотложен и по-строг контрол върху целите, основните етапи и отговорността за задачите по проекта. Необходим е ясен преглед на задачите и отговорността, за да бъдат отстранени слабостите, установени по време на ранния експлоатационен живот на системата. ГДEMPL вече бе започнала да изпълнява планове за действие, насочени към някои от установените слабости, но IAS подчерта неотложността и необходимостта да се гарантира, че тези действия се изпълняват във възможно най-кратък срок.

4.1.1.5. Други

Други одити на IAS в областта на дейностите за борба с измамите по отношение на традиционните собствени ресурси, управлението и споделянето на данни по въпросите на агроекологията и климата, по-доброто регулиране и последващите одити от страна на общата служба за одит (ОСО) показаха, че са необходими допълнителни мерки за подобряване на цялостното изпълнение на тези процеси.

IAS установи съществени слабости, свързани с планирането, управлението и координирането на дейностите за предотвратяване и разкриване на измами в областта на традиционните собствени ресурси, които могат да доведат до неефективно предотвратяване и разкриване на измами.

Управлението на данни е съществен елемент на основаното на факти създаване на политики. Една от ключовите области, изискващи ефективно споделяне на данни, е тази на въпросите на агроекологията и климата, тъй като те засягат множество генерални дирекции и области на политиката. IAS стигна до заключението, че въпреки че са въведени редица правила и процедури за управлението на данните, съществуват значителни слабости, които не позволяват да се гарантира ефективен и ефикасен процес за управление и споделяне на данни по въпросите на агроекологията и климата. Това се дължи на липсата на рамка за управление и споделяне на данни, обхващаща всички отдели на Комисията, както и на недостатъците в начина, по който понастоящем се споделят и управляват данните по въпросите на агроекологията и климата между генералните дирекции.

Що се отнася до по-доброто регулиране, IAS констатира, че Комисията е предприела съществени мерки за изпълнение на новата програма за по-добро регулиране. Въпреки тези постижения обаче все още са необходими значителни усилия, предимно на институционално равнище, за да може програмата за по-добро регулиране да достигне пълна степен на зрелост.

Общата служба за одит (ОСО) в Общия център за подкрепа (ОЦП) трябва да положи значителни усилия за повишаване на степента на зрелост на своите вътрешни процеси, като по този начин гарантира, че ще постигне целите на стратегията за последващ одит на Седмата рамкова програма (7РП) и че ще бъде подготвена за предизвикателствата, произтичащи от стратегията за последващ одит на „Хоризонт 2020“. По-специално ОСО следва да намали средното време за приключване на одитите и да подобри вътрешните процеси за планиране, наблюдение и докладване на последващи одити. ОСО следва също така да определи специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове (SMART) цели и да разработи подход и насоки за разкриване на измами.

Установени бяха някои слабости в надзора, упражняван от ГД MOVE върху въздухоплавателната и морската сигурност. Това е област, в която събития, свързани със сигурността, могат, в крайна сметка, да доведат до сериозни последици за репутацията на институцията. IAS заключи, че в настоящата система за наблюдение на ГД MOVE съществуват съществени слабости, дължащи се на липсата на официална цялостна стратегия за наблюдение,

която да определя, на първо място, степента на увереност за спазването на законодателството на ЕС в областта на въздухоплавателната и морската сигурност от държавите членки, която ГД MOVE следва да получи чрез своите механизми за наблюдение, и на второ място, обхвата и обсега на дейностите по инспекция на ГД MOVE.

4.1.2. *Резултати от изпълнението на бюджетните кредити за оперативни и за административни разходи*

4.1.2.1. Пряко управление

С няколко одита в областта на пряко управляваните средства (в ГД HOME, ГД JUST, ГД RTD и REA) беше направена оценка на процесите за управление на безвъзмездни средства, като при всеки от тези одити IAS установи някои въпроси, които могат да подобрят ефикасността и ефективността на въпросните процеси. Освен това при един одит беше направена оценка на това дали Комисията използва външни изпълнители, които работят ефективно и ефикасно в нейните офиси (*intra-muros*), и бе констатирано, че при липсата на институционална рамка, която да осигурява ръководство и насоки на генералните дирекции, Комисията е изложена на значителни рискове при осигуряването на ефикасно и ефективно използване на изпълнители *intra-muros*. На равнището на генералните дирекции може да се направи повече за активното управление на този въпрос, например чрез въвеждането на предпазни клаузи в договорите, целящи да осигурят добро съотношение качество/цена.

Освен това при одит на ефективността на управлението на Програмата за конкурентоспособност на предприятията и на малките и средните предприятия (COSME) в рамките на Изпълнителната агенция за малките и средните предприятия (EASME) бяха установени недостатъци в сътрудничеството между EASME и отговарящата за нея генерална дирекция. През повечето време агенцията не е разполагала със солидна основа за изготвянето на частта от годишната си работна програма, свързана с COSME, и за планирането на своята работа поради късния принос от отговарящата ГД и значителните промени, внесени при междинното преразглеждане на работната програма на COSME. EASME не е оценила в достатъчна степен отражението на това върху ефективното изпълнение на делегираните действия и не е изготвила актуализиран документ за планиране, който да отчита всички промени, внесени в делегираните действия през годината.

4.1.2.2. Непряко управление

Няколко одита в областта на непряко управляваните средства бяха насочени към съществуващите разпоредби за надзор в генералните дирекции и службите и бяха установени няколко съществени слабости, които могат да застрашат постигането на целите на политиката.

При одит на координацията и организацията на работата с регулаторните агенции и органи на ЕС в ГД HOME и ГД SANTE бяха отбелязани предизвикателствата, пред които са изправени партниращите генерални дирекции на Комисията при работата с децентрализирани агенции на ЕС, включително правно необвързващият характер на „общия подход“ спрямо

децентрализираните агенции на ЕС (договорен през юли 2012 г. от Европейския парламент, Съвета и Комисията), който има за цел да направи агенциите по-добре съгласувани, по-ефективни и по-отговорни. При одита беше отбелязано също така, че степента на надзор, която партниращите генерални дирекции могат да упражняват на практика, зависи от: 1) ограничената (от гледна точка на броя на гласовете) „власт“ за вземане на решения на Комисията в управителните съвети на агенциите; 2) ресурсите за надзор над агенциите, с които разполага партниращата ГД; 3) готовността на агенциите да си сътрудничат с ГД като истински партньори, като се има предвид, че този тип агенции са автономни органи на Съюза, подлежащи на отделно освобождаване от отговорност от Европейския парламент във връзка с изпълнението на бюджета, и 4) необходимостта тези агенции да запазят своята независимост спрямо Комисията, особено при представянето на научни становища. При все това всички значими проблеми, възникващи в агенциите, могат да се отразят сериозно на репутацията на Комисията. Що се отнася до изпълнението, бяха установени съществени слабости в три основни части на цялостната стратегия на партниращите ГД спрямо тези агенции, а именно 1) приносът на партниращата ГД към програмирането на агенциите и връзката между програмирането на агенциите и дейностите по програмиране на самата генерална дирекция; 2) наблюдението от партниращата ГД на дейностите на агенциите и 3) стратегията за контрол на партниращата ГД с цел изграждане на увереност и докладване (в годишния отчет за дейността) за задачите, възложени на нейните агенции (например задачите по изпълнението на бюджета, възложени чрез споразумения за делегиране).

Одитът на надзора на ГД „Енергетика“ (ГД ENER) върху проекта за международен експериментален термоядрен реактор (ITER) също разкри съществени слабости, засягащи ефективния надзор върху изпълнението на проекта ITER, тъй като не бе ясно определено какво се стремят да постигнат генералната дирекция¹⁵ и Евратом със своите надзорни дейности, нито как те ще оценяват ефективността им. Освен това Комисията не получава цялата информация, която е от съществено значение за ефективното наблюдение на съвместното предприятие „Термоядрен синтез за енергия“ (F4E) и за използването на тези знания в дискусиите в съответните управителни органи на тази агенция.

4.1.2.3. Споделено управление

В областта на споделеното управление одитът на доброволното обвързано с производството подпомагане в ГД AGRI потвърди, че тази област е много сложна и че законодателството предвижда широк спектър от възможности за държавите членки, което на свой ред води до значителен натиск върху ресурсите на Комисията, за да се гарантира, че доброволното обвързано с производството подпомагане се управлява правилно. Установени бяха съществени слабости във въведените от ГД AGRI системи за управление и контрол за доброволното обвързано с производството подпомагане, по-

¹⁵ Отговорността за надзора на проекта ITER, от името на Евратом, бе възложена на 1 юли 2015 г. на ГД ENER, след като ГД „Научни изследвания и иновации“ предаде досието.

специално във връзка с наблюдението на изпълнението на доброволното обвързано с производството подпомагане, с риск от неизпълнение на целите на схемата и потенциално изкривяване на други пазари на селскостопански продукти.

Одитът на ефективността на мерките за опростяване в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014—2020 г. показва, че генералните дирекции ще трябва да се справят с някои големи рискове, за да гарантират постоянна ориентираност към резултатите, която е ключово очакване за текущия период на програмиране. По-специално рисковете, свързани с опростените варианти за разходите, трябва да бъдат намалени, като въвеждането на мерки за опростяване от държавите членки и въздействието на тези мерки са по-слаби от очакваното.

4.2. Ограничени заключения на IAS относно състоянието на вътрешния контрол във всяка генерална дирекция

През февруари 2017 г. IAS публикува ограничени заключения относно състоянието на вътрешния контрол за всяка генерална дирекция и за всяка служба. Тези заключения допринесоха за изготвянето на годишните отчети за дейността за 2016 г. на съответните генерални дирекции и служби. Те се основават на одитната дейност през последните три години и обхващат всички отворени препоръки, отправени от IAS и от бившите структури за вътрешен одит (доколкото са прехвърлени на IAS). Освен това заключенията насочват специално вниманието към всички отворени препоръки, оценени като критични, или към общия ефект от редица препоръки, оценени като много важни, тъй като те могат да наложат формулирането на резерва в годишния отчет за дейността на съответните генерални дирекции/служби. Заключение на IAS относно състоянието на вътрешния контрол се ограничава до системите за управление и контрол, които подлежаха на одит, и не обхваща тези, които не са били одитирани от IAS или от структурата за вътрешен контрол (IAC) през последните три години.

В ограничените заключения особено внимание, което доведе до резерви в годишния отчет за дейността на съответната генерална дирекция, беше обърнато на:

- ГД „Действия по климата“ (ГД CLIMA) във връзка с установеното закъснение при изпълнението на една много важна препоръка по отношение на сигурността на ИТ (относно управлението на сигурността на информационната система на схемата на ЕС за търговия с емисии (СТЕ на ЕС), което излага генералната дирекция на риск от пробив на сигурността;
- ГД DEVCO във връзка с общия ефект от три отворени много важни препоръки, отправени в контекста на одита на управлението на Механизма за подкрепа на мира в Африка.

4.3. Общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията

Съгласно изискванията в устава за мисията си IAS публикува годишно общо становище относно финансовото управление от страна на Комисията. То се основава на одитната дейност в областта на финансовото управление в Комисията, извършена както от IAS, така и от бившите структури за вътрешен одит (IAC) през предходните три години (2014—2016 г.). В общото становище също така се взема под внимание информацията от други източници, а именно докладите на Европейската сметна палата. Общото становище се публикува едновременно с настоящия доклад и обхваща същата финансова година.

Както и в предишните издания, общото становище за 2016 г. се определя във връзка с посочените резерви в декларациите за достоверност на оправомощените разпоредители с бюджетни кредити. За да достигне до това становище, IAS взе предвид общото въздействие на сумите, за които се счита, че са изложени на риск, оповестени в годишните отчети за дейността, и капацитета за корекции, който е виден от финансовите корекции и събиранията в миналото, както и от прогнозните бъдещи корекции и изложени на риск суми към момента на приключването. Като се има предвид размерът на финансовите корекции и на събиранията в миналото и като се допусне, че корекциите през идните години ще бъдат със сходен размер, бюджетът на ЕС като цяло е защитен по подходящ начин (не непременно отделни области на политиката) и във времето (понякога няколко години напред).

Без допълнителни уговорки относно становището вътрешният одитор добави един пояснителен параграф, който се отнася до:

- стратегиите за надзор по отношение на трети страни, които изпълняват политиките и програмите

Въпреки че Комисията остава изцяло отговорна за осигуряването на законосъобразността и редовността на разходите и доброто финансово управление (както и за постигането на целите на политиката), тя разчита във все по-голяма степен на трети страни за изпълнението на своите програми. Това се прави най-вече чрез делегиране на изпълнението на оперативния бюджет на ЕК (при режим непряко управление) или на определени задачи на трети държави или международни организации, национални агенции, съвместни предприятия, органи извън ЕС и децентрализирани агенции на ЕС. Освен това в някои области на политиката се използват по-широко финансовите инструменти по многогодишната финансова рамка (МФР) за периода 2014—2020 г. или средства на трети страни/органи извън ЕС (напр. национални органи или частни инвеститори). Тези инструменти и алтернативни механизми за финансиране са свързани със специфични предизвикателства и рискове за Комисията, както изтъква ЕСП.

За да изпълняват цялостните си отговорности, оперативните генерални дирекции трябва да упражняват надзор върху изпълнението на програмите и политиките и да предоставят насоки и помощ, когато това е необходимо.

Поради това генералните дирекции трябва да определят и осъществяват подходящи, ефективни и ефикасни дейности за надзор/наблюдение/докладване, за да се гарантира, че субектите, на които са делегирани задачи, и другите партньори изпълняват програмите ефективно, защитават по подходящ начин финансовите интереси на ЕС и спазват споразумението за делегиране, когато е приложимо, както и че за разрешаването на всички потенциални проблеми се предприемат мерки възможно най-бързо.

При редица одити IAS препоръча в стратегиите за контрол и надзор на някои генерални дирекции да бъдат по-ясно определени техните приоритети и нужди, що се отнася до получаването на увереност относно доброто финансово управление в тези органи на ЕС и органи извън ЕС. По-специално в стратегиите за контрол не са взети предвид в достатъчна степен различните рискове, свързани с възлагането на задачи на упълномощените субекти, и не са използвани ефективно независими източници за осигуряване на увереност. Тези ГД следва да извършват по-ефективни и по-ефикасни надзорни дейности.

Освен това целите на дейностите за надзор/наблюдение/докладване и начините за оценка на тяхната ефективност не бяха достатъчно ясни и надзорните проверки на практика са ограничени.

IAS отбелязва неотдавнашната инициатива, предприета от централните служби, за разработване на специални насоки за партниращите генерални дирекции относно отношенията с техните децентрализирани агенции, които наред с другото включват наблюдението на въпроси, свързани с програмирането, изпълнението и бюджета.

5. КОНСУЛТАЦИИ С ОРГАНА НА КОМИСИЯТА ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ФИНАНСОВИ НЕРЕДНОСТИ

През 2016 г. органът за разглеждане на финансови нередности по член 73, параграф 6¹⁶ от Финансовия регламент не докладва за наличие на системни проблеми.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Изпълнението на плановете за действие, изготвени в отговор на одитите на IAS през тази и предходните години, допринася за постоянното подобряване на рамката за вътрешен контрол на Комисията.

¹⁶ Член 117 от Правилата за прилагане гласи: „В годишния отчет се посочват и всички системни проблеми, открити от специалния орган, създаден по силата на [член 73, параграф 6 от Финансовия регламент](#)“.

IAS ще проведе последващи одити на изпълнението на плановете за действие, които одити ще бъдат разгледани от Комитета за контрол на одитите, който ще информира колегиума на членовете на Комисията по целесъобразност.

IAS ще продължи да съсредоточава усилията си върху финансовите одити, одитите на съответствието, одитите в областта на ИТ и одитите на изпълнението.

7. СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

Съкращение	Описание
ГОД	Годишен отчет за дейността
АВАС	Счетоводна отчетност на базата на текущо начисляване
ККО	Комитет за контрол на одитите
ОСО	Обща служба за одит
МСЕ	Механизъм за свързване на Европа
COSME	Програма за конкурентоспособност на предприятията и на малките и средните предприятия
ОЦП	Общ център за подкрепа
ГД	Генерални дирекции
EASME	Изпълнителна агенция за малките и средните предприятия
ЕСП	Европейска сметна палата
F4E	Термоядрен синтез за енергия
7РП	Седма рамкова програма за научни изследвания и технологично развитие
ФР	Финансов регламент
IAC	Структура за вътрешен одит
IAS	Служба за вътрешен одит
ITER	Международен експериментален термоядрен реактор
SG	Генерален секретариат
SMART	Специфични, измерими, достижими, целесъобразни и обвързани със срокове
SWD	Работен документ на службите на Комисията